

## باسمه تعالی

### خطاهای شناختی در پرونده FATF

## بخش سوم: آیا با اجرای برنامه اقدام از فهرست سیاه خارج خواهیم شد؟

مسعود براتی - دی ۱۴۰۲

در بخش‌های قبلی درباره دو خطای شناختی مهم و اساسی در پرونده FATF توضیح دادم. در بخش اول درباره این خطای شناختی توضیح دادم که برخی در ایران تصور می‌کردند که مشکلات حوزه بانکی که مانع عادی شدن روابط بانکی با خارج شده بود ناشی از قرار داشتن ایران در فهرست سیاه FATF بود. بعد از اجرایی شدن برجام این تصور با جدیت در میان تصمیم‌گیران کشور گسترش یافت و در خرداد ماه سال ۹۵ منجر به ارائه تعهد سطح بالای سیاسی از سوی آقای طیب‌نیا به عنوان رئیس شورای عالی مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم گردید. در آن مطلب توضیح دادم که چرا این تصور غلط و خلاف واقع بود. علت عدم عادی شدن روابط بانکی ایران بعد از اجرای برجام به تحریم‌های باقیمانده از سوی آمریکا باز می‌گشت. علی‌رغم تصور دولت مردان

ایرانی بخش مهمی از تحریم‌ها، خصوصاً ساختار تحریم‌های ریسک محور که در قوانین چهارگانه کنگره آمریکا علیه ایران پایه گذاری شده بود، به قوت خود باقی مانده بود و لذا ریسک همکاری بانکی با ایران تغییر اساسی نکرده بود و در نتیجه روابط بانکی به حالت عادی باز نگشت. خطای شناختی در موضوع شناخت علت اصلی مشکل بانکی ایران زمینه ساز وارد شدن ایران در یک بازی پیچیده و پذیرش تعهدهای بزرگ شد.

در بخش دوم به خطای شناختی بزرگ‌تری پرداختیم که در مقایسه با خطای اول مهمتر بود. خطای دوم مربوط به شناخت نسبت میان استانداردهای FATF و تحریم‌های مالی بود. به طور تفصیلی درباره مکمل بودن استانداردهای شفافیت ساز FATF با تحریم‌های مالی که دولت آمریکا بعد از سال ۲۰۰۱ میلادی به طور گسترده در سیاست خارجی خود استفاده کرده صحبت شد. این خطای شناختی سبب شد تا تعهداتی از سوی دولت ایران پذیرفته شود که در افزایش عمق اثرگذاری تحریم‌ها موثر باشد. همین موضوع سبب شد که بررسی لوایح مرتبط با عضویت ایران در دو معاهده بین‌المللی مورد مطالبه از سوی FATF در

مجمع تشخیص مصلحت نظام دچار وقفه شود. هرچند دو کمیسیون تخصصی مجمع (کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی و کمیسیون حقوقی و قضایی) لایحه عضویت ایران در معاهده پالرمو را خلاف مصلحت تشخیص دادند، اما صحن مجمع نتوانست تشخیص مصلحت دهد و تصمیم نهایی را بگیرد. شاید در آن زمان فهم موضوع برای خیلی‌ها سخت و دشوار بود اما در دو سال اخیر و بعد از اعمال تحریم‌های گسترده علیه روسیه توسط کشورهای غربی این موضوع بسیار آشکارتر شده و حتی مقالات متعددی از سوی رسانه‌های معتبر غربی در تعیین نسبت استانداردهای FATF اعمال تحریم‌های غرب علیه روسیه منتشر شده است. تاکید کردم که تا زمانی که این موضوع در کشور با دقت مورد بررسی قرار نگیرد و تدبیر لازم برای مواجهه با آن اخذ نشود پرونده FATF در کشور پیش نخواهد رفت.

در بخش سوم بررسی خطاهای شناختی در پرونده FATF به بررسی این گزاره که از سوی مدافعان FATF بارها بیان شده است، می‌پردازم: «با اجرای کامل برنامه اقدام از فهرست سیاه FATF خارج خواهیم شد و مشکل ما با FATF حل خواهد شد.»

گزاره فوق بر اساس تصویری که در کشور وجود داشت و بررسی تجربه سایر کشورها در تعامل با FATF شکل گرفته بود. همین تصور هم سبب شده بود که به سرعت تعهد سطح بالای سیاسی برای اجرای کامل برنامه اقدام از سوی دکتر طیب‌نیا ارایه شود. اما بررسی اسناد مرتبط با ایران که از سوی FATF منتشر شده است حکایت دیگری را مطرح می‌کند. این حکایت لزوماً دلالت بر خروج ایران از فهرست سیاه FATF بعد از تکمیل برنامه اقدام ندارد. همین موضوع به یکی از چالش‌های جدی میان مجمع تشخیص مصلحت نظام و دولت وقت در زمان بررسی لوایح مرتبط با FATF تبدیل شد. چرا که دولت نمی‌توانست به صورت روشن به این سوال پاسخ دهد که آیا در صورت تکمیل برنامه اقدام، پرونده ایران در FATF به حالت عادی باز خواهد گشت.

برای روشن شدن این موضوع به بررسی بیانیه‌های FATF پس از ارائه تعهد سطح بالای سیاسی ایران برای اجرای برنامه اقدام باید پرداخت. اولین بیانیه پس از امضای دکتر طیب‌نیا مربوط به خرداد ۱۳۹۵ (ژوئن ۲۰۱۶) است. در این بیانیه ابتدا FATF از ارائه تعهد سطح بالای سیاسی ایران برای اجرای برنامه اقدام تقدیر می‌کند و اعلام می‌دارد که به دلیل

این تعهد اقدامات مقابله‌ای برای مدت ۱۲ ماه علیه ایران تعلیق می‌شود. در ادامه بیان می‌کند که در صورتی که ایران نتواند پیشرفت مناسب در اجرای برنامه اقدام داشته باشد تعیق اقدامات مقابله‌ای شکسته شده و آنها علیه ایران مجدداً اعمال می‌شود. و در صورتی که ایران بتواند به تعهدات خودش در این بازه زمانی عمل نماید FATF «گام‌های بعدی» ( next steps) را در این زمینه مطرح خواهد کرد.

If the FATF determines that Iran has not demonstrated sufficient progress in implementing the Action Plan at the end of that period, FATF's call for countermeasures will be reimposed. If Iran meets its commitments under the Action Plan in that time period, the FATF will consider next steps in this regard.

همین جمله در بیانیه‌های اکتبر ۲۰۱۶، فوریه ۲۰۱۷ و ژوئن ۲۰۱۷ نیز تکرار شد.

در اینجا لازم است توضیحی کوتاه درباره نحوه تصمیم‌گیری در FATF بیان کنم تا خواننده درباره اهمیت این عبارت بیشتر آگاه شود. FATF فاقد اساس‌نامه مدون است و خلاف نهادهای بین‌المللی سنتی که برآمده

از یک متن پایه و شفاف هستند و عموماً رویه‌ها و نحوه رفتارشان در آن مشخص است، مانند سازمان ملل که منشور ملل متحد اساس‌نامه و پایه عمل آن محسوب می‌شود، بر اساس تصمیم‌های بالاترین رکن خود پیش می‌رود. در ساختار FATF بالاترین رکن، نشست کشورهای عضو یا همان «مجمع عمومی» (Plenary) اعضا است. این نشست در هر سال ۳ بار برگزار می‌شود. یکی از این نشست‌ها در پاریس و سایر نشست‌ها به میزبانی سایر اعضا برگزار می‌شود. «تصمیم گرفتن» از مهمترین اقداماتی است که در نشست «مجمع عمومی» انجام می‌شود. سازوکار تصمیم‌گیری نیز شفاف و روشن نیست. همانطور که اشاره شد این نهاد فاقد یک اساس‌نامه مدون و شفاف است. لذا شیوه «تصمیم‌گیری» روشن نیست. برخی معتقدند که در نشست «مجمع عمومی» تصمیم‌ها بر اساس اجماع گرفته می‌شود، که به نظر درست نیست. برای مثال تصمیم به تعلیق روسیه از مجمع عمومی FATF حتماً با رضایت روسیه که عضو اصلی مجمع عمومی بوده، همراه نبوده است. لذا اگر روش تصمیم‌گیری بر اساس اجماع می‌بود، نباید تعلیق روسیه اتفاق می‌افتاد. مانند شورای امنیت سازمان ملل که ۵ کشور حق وتو دارند و برای همین تاکنون نتوانسته است درباره جنگ روسیه و اوکراین مصوبه‌ای خلاف میل

روسیه داشته باشد. برخی معتقدند که بر اساس «رای اکثریت» تصمیم‌گیری می‌شود و برخی دیگر معتقدند که اگر تصمیم‌ها «مخالفت موثری» نداشته باشد، نهایی خواهد شد. این وضعیت ناشی از نبود یک متن پایه شفاف برای این نهاد است.

توضیح فوق برای این بود که مشخص شود «هرچیزی» امکان دارد در «مجمع عمومی» FATF «تصمیم‌گیری» شود. لذا وقتی در متن بیانیه مربوط به ایران گفته می‌شود که درباره «گام‌های بعدی» تصمیم‌گیری خواهد شد، می‌تواند گستره نامحدودی از تصمیم‌ها را شامل شود. هیچ رویه مدون و مشخصی در اینباره وجود ندارد.

عبارت «گام‌های بعدی» عبارتی بود که هیچ‌کسی نسبت به معنا و مفهوم آن آگاهی نداشت. دولتمردان نیز از تبیین این مفهوم عاجز بودند و نمی‌توانستند در برابر سوال‌های مطرح شده ناظر به چیستی گام‌های بعدی پاسخ مناسبی ارائه دهند. طبیعی بود که این سوال برای افرادی که در این موضوع درگیر بودند به وجود بیاید که اگر ایران به طور کامل برنامه اقدام را انجام دهد آیا از فهرست سیاه خارج خواهد شد؟

آیا قرار است پس از اجرای کامل برنامه اقدام توسط ایران اقدامات دیگری از سوی FATF برای ایران تعریف شود؟ چرا FATF همین حالا این اقدامات را مشخص نکرده است؟ اگر قرار است تصمیمی سیاسی و در سطح کلان برای اجرای برنامه اقدام اخذ شود ناظر به خروجی مدنظر یعنی خارج شدن اسم ایران از فهرست سیاه FATF است. پس اگر وقوع این پدیده وابسته به گام‌های دیگریست که اکنون این گام‌ها مشخص نیست، چگونه باید هزینه‌ها سنجیده شود؟ اگر پس از تکمیل برنامه اقدام FATF اقدامات سخت دیگری پیش روی ایران قرار داد که ایران نتواند آنها را انجام دهد، هزینه‌های پرداخت شده بی‌فایده خواهد بود.

همانطور که اشاره شد دولتمردان از پاسخ به سوالات فوق ناتوان بودند چرا که برای آنها نیز ابعاد گام‌های بعدی نامشخص بود و صرفاً به برخی گمانه‌زنی‌ها روی می‌آوردند که این گمانه‌زنی‌ها برای ایجاد اطمینان در میان اعضای مجموعه تشخیص مصلحت کافی نبود. در سال ۹۷ که تجربه ناکام ماندن توافق هسته‌ای برجام در جلوی چشمان همه ایرانی‌ها بود، این تردید و بدبینی به یک نهاد مورد حمایت آمریکا کاملاً طبیعی بود. این تصویر در ذهن افراد ساخته شد که در پرونده FATF نیز مانند



توافق برجام به جزئیات توجه نشده و همین جزئیات سبب می‌شود منافع کشور قربانی شود. همچنین مشخص شد که در زمان امضای دکتر طیب نیا برای ارایه تعهد سطح بالای سیاسی جهت اجرای برنامه اقدام با هدف خارج شدن از فهرست سیاه FATF صحبتی از گام‌های بعدی نبوده و این عبارت در بیانیه عمومی FATF و پس از امضای آن نامه وارد شده است. چرا که طبیعی بود دولتمردان وارد یک چرخه پذیرش تعهدات بدون مشخص شدن ابعاد آن نشوند.

در مسیر بررسی پرونده در مجمع تشخیص مصلحت نظام بارها این سوال مطرح و حتی از دولتمردان خواسته شد تا در یک تعامل رسمی با FATF ابعاد این موضوع را روشن کند که البته این کار هیچگاه به نتیجه نرسید.

یکی از گمانه زنی‌ها در آن زمان این بود که امکان دارد پس از اجرای برنامه اقدام و تکمیل شدن آن FATF اقداماتی ناظر به توصیه شماره ۷ برای ایران در نظر بگیرد. توصیه شماره ۷ مربوط به اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل در مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی است. ایران به عنوان یکی از مصداق‌های نگران‌کننده برای شورای امنیت

در این زمینه دارای سابقه مشخصی بود. هرچند ایران این قطعنامه‌ها را نامشروع می‌دانست اما در توصیه شماره ۷ به کشورها توصیه شده است که تدبیرهای لازم برای اجرای حداکثری و فوری تحریم‌های هدفمند قطعنامه‌های مورد بحث و قطعنامه‌هایی که پس از آن صادر خواهد شد، اتخاذ کنند.

البته جمهوری اسلامی ایران به واسطه مصوب شدن قطعنامه ۲۲۳۱ نگرانی کمتری در این زمینه داشت و در آن زمان بیش از ۸۰ فرد و نهاد ایرانی در فهرست تحریم بودند که از ۴ قطعنامه قبلی باقی مانده بوده و برجام نتوانسته بود آنها را از فهرست تحریم خارج کند. در این صورت اگر FATF از ایران اجرای توصیه شماره ۷ را مطالبه می‌کرد و شرط خروج از فهرست سیاه را اجرای این توصیه عنوان می‌کرد یک چالش حداکثری برای ایران ایجاد می‌شد. این چالش عبارت بود از اعمال تحریم علیه افراد و نهادهای ایرانی از سوی دولت ایران که کاملاً غیر ممکن می‌نمود. لذا نگرانی از باب گام‌های بعدی بسیار جدی مطرح بود.

هرچند که در حال حاضر و پس از فرا رسیدن سال هشتم تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ بند مربوط به تحریم‌های هدفمند مالی علیه افراد و

نهادهای ایرانی پایان یافته است نگرانی فوق کاهش پیدا کرده اما صفر نشده است. چرا که تا سال دهم مکانیزم ماشه در چهارچوب قطعنامه ۲۲۳۱ قابل استفاده بوده امکان بازگشت قطعنامه‌های قبلی که حاوی تحریم‌های هدفمند مالی علیه ایران هستند و ذیل توصیه شماره ۷ قرار می‌گیرند وجود دارد.

اما اینکه دقیقاً گام‌های بعدی به چه مواردی اشاره دارد کماکان موضوع مبهمی است و اقدامی از سوی FATF برای شفاف شدن این مفهوم صورت نگرفته است.

عبارت گام‌های بعدی در اسفند ۹۸ مجدداً مورد استفاده FATF قرار گرفت. از آن زمان پرونده وارد مرحله جدیدتری شد. آن تاریخ که حدود دو سال از مهلت اجرای برنامه اقدام برای ایران گذشته بود و FATF تصمیم بر بازگشت تمام موارد معلق شده اقدامات مقابله علیه ایران گرفت. اما در بیانیه اسفند ۹۸ مشاهده می‌شود که FATF ادامه مسیر را مشروط به تعیین تکلیف دو مورد از ۴۱ مورد برنامه اقدام کرده است. علی‌رغم آنکه ایران در موارد متعددی موفق به کسب رضایت FATF نشده بود، اما تاکید این نهاد به طور ویژه بر دو مورد بوده است. این دو

مورد عبارتند از تصویب لوایح عضویت ایران در دو معاهده پالمو و مقابله با تامین مالی تروریسم که در مجمع تشخیص مصلحت نظام در حال بررسی بود.

در بیانیه اسفند ۹۸ با صراحت بیان شده است که اگر ایران دو معاهده مذکور را مطابق با استانداردهای FATF تصویب کند آنگاه درباره گام‌های بعدی تصمیم‌گیری خواهد شد.

If Iran ratifies the Palermo and Terrorist Financing Conventions, in line with the FATF standards, the FATF will decide on **next steps**, including whether to suspend countermeasures.

طبق این بیانیه می‌توان تحلیل نمود که دو معاهده مذکور به اندازه کلیت برنامه اقدام اهمیت دارد و لذا FATF به دنبال حل این مسئله می‌باشد. البته این موضوع خیلی غیر طبیعی نیست چرا که در ایران نیز اهمیت ویژه عضویت در دو معاهده مذکور مورد توجه قرار گرفته بود و برای همین در اخذ این تصمیم صبورانه رفتار شد.

در اینجا مشاهده می‌شود که FATF از منطق فنی خود دور شده و تلاش می‌کند تا این پیام را به طرف ایرانی منتقل کند که اگر روی دو معاهده مورد نظر تساهل به خرج دهن این امکان وجود دارد که با ایران با رویکرد سهل‌گیرانه رفتار شود. در حالی که اگر منطق فنی حاکم بود نباید میان اقدامات مختلف مندرج در برنامه اقدام تفاوت معناداری به این شکل وجود می‌داشت.

همچنین این موضوع مشخص می‌شود که در مسیر تعامل ایران با FATF تا زمانی که دو معاهده مذکور تعیین تکلیف نشوند تغییر اساسی صورت نخواهد گرفت و انجام باقی اقدامات مندرج در برنامه اقدام نمی‌تواند به تغییر شرایط منجر شود.

### جمع‌بندی

در بیانیه‌های FATF درباره ایران عبارت «گام‌های بعدی» که قرار است بعد از تکمیل برنامه اقدام از سوی ایران FATF درباره آن «تصمیم‌گیری» کند، بسیار برجسته شده است. نامشخص بودن معنای این عبارت و نبود یک متن مدون از شیوه کار FATF و نحوه و گستره تصمیم‌گیری «مجمع

عمومی»، سبب شده است که تصمیم‌گیران ایرانی نسبت به آینده مسیر نگران باشند. برای همین بررسی دو لایحه مربوط به پیوستن ایران به دو معاهده بین‌المللی در مجمع تشخیص مصلحت نظام دچار وقفه شد و مجمع نتوانست مصلحت را درباره آنها تشخیص دهد. از طرف دیگر FATF همین عبارت نامشخص و مبهم را در اسفند ۹۸ مجدداً استفاده کرد و باقی مسیر را مشروط به تصویب لوایح مربوط به دو معاهده در ایران نمود. FATF تصریح کرده است که تصمیم‌گیری درباره ادامه مسیر بعد از تصویب این دو معاهده در ایران است. لذا FATF وضعیت را پیچیده‌تر از گذشته نموده و مشخص نیست که قرار است در آینده چه اتفاقاتی رقم بخورد. برای همین است که معتقدیم این تصور که: «با اجرای کامل برنامه اقدام از فهرست سیاه FATF خارج خواهیم شد و مشکل ما با FATF حل خواهد شد.» برآمده از یک خطای شناختی در پرونده FATF بوده است.